



**You have downloaded a document from  
RE-BUS  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Kontrola Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych

**Author:** Mariusz Jagielski

**Citation style:** Jagielski Mariusz. (2016). Kontrola Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), "Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia" (S. 80-103). Katowice: Uniwersytet Śląski.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersytet ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

# Kontrola Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych

## 1. Charakterystyka organu kontrolnego

### 1.1. Geneza

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (dalej: Generalny Inspektor lub GIODO) został powołany do życia w 1997 r. ustawą o ochronie danych osobowych<sup>1</sup>. Genezy tego organu, a także nadanego mu charakteru prawnego należy poszukiwać w ówczesnej sytuacji społeczno-politycznej. Pod koniec lat 90. XX w. Polska pozostawała już jednym z nielicznych państw europejskich nieposiadających spójnych przepisów chroniących dane osobowe. Była to sytuacja niekorzystna nie tylko z perspektywy standardów ochrony praw człowieka wewnątrz kraju, ale także w szeroko pojętym kontekście międzynarodowym, w szczególności jeśli chodzi o wymianę gospodarczą. Polska nie miała innego wyjścia, jak tylko dostosować się do międzynarodowych i europejskich standardów wypracowanych w tej dziedzinie, te zaś wyznaczały odpowiednie międzynarodowe i europejskie akty prawne, a zwłaszcza Wytyczne Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie regulacji skomputeryzowanych zbiorów danych osobowych<sup>2</sup> (dalej: wytyczne ONZ z 1990 r.), Rekomendacja Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) z dnia 23 września 1980 r. w sprawie wytycznych regulujących ochronę prywatności i przepływ danych osobowych przez granice (dalej: wytyczne OECD z 1980 r.), Konwencja nr 108 Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych<sup>3</sup> (dalej: konwencja Rady Europy nr 108) oraz Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych oso-

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst pierwotny: Dz.U. z 1997 r., Nr 133, poz. 883), dalej: u.o.d.o.

<sup>2</sup> Rezolucja 45/95 Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 14 grudnia 1990 r.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2003 r., Nr 3, poz. 25.

bowych i swobodnego przepływu tych danych<sup>4</sup> (dalej: dyrektywa 95/46). W związku z europejskimi aspiracjami Polski szczególnie ważne było dostosowanie polskich rozwiązań do wymogów dyrektywy 95/46, co stanowiło jeden z warunków akcesji do Unii Europejskiej.

Pośród licznych zobowiązań, jakie na państwa członkowskie nałożyła dyrektywa, znalazł się także obowiązek powołania organu władzy publicznej odpowiedzialnego za kontrolę stosowania na terytorium państw przepisów implementujących dyrektywę<sup>5</sup>. To właśnie zobowiązanie należy potraktować jako bezpośrednią przyczynę powołania w Polsce GODO. Trzeba jednak pamiętać, że dyrektywa nie była ani jedynym, ani nawet pierwszym aktem ponadnarodowym uwzględniającym istnienie krajowych organów ochrony danych osobowych. Palmę pierwszeństwa należy przyznać wytycznym ONZ z 1990 r.<sup>6</sup> Analogiczny wymóg pojawił się też w wydanym rok później protokole dodatkowym do konwencji Rady Europy nr 108<sup>7</sup>. Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego organu ochrony danych osobowych należy więc rozpatrywać w szerszych kategoriach niż tylko realizacja wymogów prawa europejskiego; stanowiło ono niejako akt doszlusowania Polski do międzynarodowych standardów w tej kwestii.

## 1.2. Charakter prawny

Przedstawione międzynarodowe i europejskie akty prawne nie tylko przyczyniły się do powstania GODO, w dużym stopniu zadecydowały one także o charakterze prawnym tego organu. Zgodnie z ich postanowieniami celem powołania krajowych organów ochrony danych osobowych jest zapewnienie przestrzegania przepisów z zakresu ochrony danych osobowych<sup>8</sup>. W polskiej ustawie o ochronie danych osobowych cel ten jest wyrażony przez określenie Generalnego Inspektora mianem organu „do spraw ochrony danych osobowych”<sup>9</sup> oraz poprzez tekst ślubowania, w którym GODO zobowiązuje się m.in. „strzec prawa do ochrony danych osobowych”<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> Dz.Urz.WE L 281 z 23 listopada 1995 r., s. 31–50; Dz.Urz.UE, Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 15, s. 355.

<sup>5</sup> Preambuła do dyrektywy 95/46, pkt 62 oraz art. 28 dyrektywy 95/46.

<sup>6</sup> Wytyczne ONZ z 1990 r., pkt 8.

<sup>7</sup> Protokół został przedłożony do podpisania 8 listopada 1991 r., a wszedł w życie 1 lipca 2004 r.

<sup>8</sup> Ten charakter dobrze oddaje formuła zawarta w raporcie wyjaśniającym do protokołu dodatkowego do Konwencji nr 108, która powołanie organów krajowych traktuje jako metodę realizacji obowiązku zastosowania odpowiednich środków zapewniających wykonanie postanowień konwencji (patrz: pkt 7). Wytyczne ONZ z 1990 r. posługują się w tym kontekście kategorią *nadzoru* — organ taki ma być „odpowiedzialny za nadzór nad przestrzeganiem” zasad ochrony danych osobowych wyrażonych w wytycznych (pkt 8), a dyrektywa 95/46 *kontroli* — odpowiednie organy władzy publicznej „są odpowiedzialne za kontrolę stosowania przepisów” przyjętych na podstawie dyrektywy (art. 28 ust. 1).

<sup>9</sup> Art. 8 ust. 1.

<sup>10</sup> Art. 8 ust. 9.

Dalsza analiza wspomnianych aktów międzynarodowych i europejskich wskazuje, że powoływane organy z zakresu ochrony danych osobowych powinny być wyposażone w kompetencje nadzorcze. Wymóg ten wprost wyrażony został w wytycznych ONZ<sup>11</sup>. Protokół dodatkowy do konwencji Rady Europy nr 108 oraz dyrektywa 95/46 uczyniły to poprzez nadanie organom ochrony danych osobowych nazwy *organy nadzoru*<sup>12</sup>. Polska ustawa o ochronie danych osobowych nie zawiera analogicznych ogólnych postanowień. Nadzorczy charakter organu wyprowadzić można jedynie, dokonując analizy jego zadań i kompetencji<sup>13</sup>.

Istotną cechą organu ochrony danych osobowych, która wyłania się ze wzmiankowanych aktów międzynarodowych i europejskich, jest jego niezależność<sup>14</sup>. Pojęcie to nie zostało wprowadzić jak dotąd prawnie zdefiniowane, jednak ze względu na jego znaczenie od dawna jest przedmiotem zainteresowania czynników międzynarodowych, zwłaszcza na gruncie systemu ochrony praw człowieka Rady Europy. Niezależność organu kompetentnego w danej dziedzinie traktuje się tam jako proceduralną gwarancję zapewnienia efektywnego nadzoru nad realizacją zadań ochronnych. Europejski Trybunał Praw Człowieka stoi na stanowisku, że organ realizujący te zadania ze strony państwa tym lepiej jest w stanie wykonywać swoje kompetencje, im większą dysponuje swobodą. Chodzi w szczególności o uniemożliwienie nacisków nań ze strony czynników politycznych i administracyjnych. Państwo, tworząc organy niezależne, powinno więc wyposażyć je w przydatne gwarantujące im swobodne wykonywanie zadań. Rada Europy nie wskazuje wprowadzić konkretnych wymogów w tej sprawie, określa jednak kryteria, według których niezależność może być oceniana. Są nimi: skład organów, metoda obsady, długość kadencji, kryteria odwołania z urzędu, a także zapewnienie wystarczających środków na prowadzenie działalności oraz posiadanie kompetencji do wydawania niezależnych rozstrzygnięć<sup>15</sup>. Ocena niezależności winna być dokonywana na podstawie powyższych kryteriów *a casu ad casum*<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Patrz: tytuł pkt 8.

<sup>12</sup> Ang. *supervisory authority*. Nazwa taka pojawia się *expressis verbis* w tytule art. 1 protokołu dodatkowego do konwencji Rady Europy nr 108 oraz w art. 28 dyrektywy 95/46. Przy czym, nie wiedzieć dlaczego, w pierwszym przypadku polskie tłumaczenie używa określenia *organ nadzoru*, a w drugim — *organ nadzorczy*.

<sup>13</sup> Por. G. SIBIGA, *Postępowanie w sprawach ochrony danych osobowych*. Warszawa 2003, s. 120; K. WYGODA, *Ochrona danych osobowych i prawo do informacji o charakterze osobowym*. W: B. BANASZAK, A. PREISNER, red., *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*. Warszawa 2002, s. 414.

<sup>14</sup> Zgodnie z wytycznymi ONZ z 1990 r. omawiane organy powinny „gwarantować bezstronność”, być „niezależne” w stosunku do osób i urzędów odpowiedzialnych za tworzenie i przetwarzanie danych, a także posiadać odpowiednie „możliwości techniczne” (pkt 8). Protokół dodatkowy do konwencji Rady Europy nr 108 wymaga, by wspomniany organ działał „w sposób całkowicie niezależny” (art. 1 pkt 3). Analogiczne postanowienia zawiera też dyrektywa 95/46 (preambuła, pkt 62 oraz art. 28 ust. 1).

<sup>15</sup> Raport wyjaśniający do protokołu dodatkowego do konwencji Rady Europy nr 108, pkt 17.

<sup>16</sup> Jeśli chodzi o realizację wymogu niezależności w kontekście ochrony danych osobowych, to taka ocena została dokonana przez Komisję Europejską w 2003 r. (por. *First report on the implementation*

Polski ustawodawca zrobił wiele, by zapewnić Generalnemu Inspektorowi niezależność. Charakter ten wyraża się już w sposobie obsady tego organu: GODO jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu<sup>17</sup>. Wybiera się go na 4-letnią kadencję<sup>18</sup>. Ta sama osoba może być Generalnym Inspektorem nie więcej niż dwukrotnie<sup>19</sup>. Jako materialne gwarancje niezależności mogą też być potraktowane niektóre warunki stawiane kandydatowi na to stanowisko, przede wszystkim wysoki autorytet moralny<sup>20</sup>, ale też posiadanie wyższego wykształcenia prawniczego oraz odpowiedniego doświadczenia zawodowego<sup>21</sup>. Obejmując stanowisko, powoływana osoba ślubuje wypełniać powierzone obowiązki sumiennie i bezstronnie<sup>22</sup>.

Najważniejszą gwarancją niezależności działania GODO jest niezawisłość: w zakresie wykonywania zadań podlega on tylko ustawie<sup>23</sup>. Gwarancję tę uzupełnia zasada *incompatibilitas*: Generalny Inspektor nie może zajmować innego stanowiska ani wykonywać innych zajęć zawodowych, z wyjątkiem profesora szkoły wyższej. Nie może też należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu<sup>24</sup>. GODO dysponuje także immunitetem formalnym: nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności, oraz nieetykalnością: nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania<sup>25</sup>. Te dwie ostatnie instytucje wzorowane są na immunitecie i nieetykalności poselskiej.

Niezależność Generalnego Inspektora gwarantują też przepisy chroniące przed utratą stanowiska. Jedną z przyczyn wygaśnięcia kadencji GODO jest wprowadzenie odwołania<sup>26</sup>, nie oznacza to jednak, że mamy w tym przypadku do czynienia z odpowiedzialnością polityczną. Odwołanie może nastąpić jedynie z powodu zrzeczenia się urzędu, trwałej niezdolności do

---

*of the General Directive, Analyses and impact study on the implementation of Directive 95/46/EC In Member States* (2003); Brussels, 15.05.2003 COM(2003) 265 final, s. 38). Sprzeciw Komisji wzbudziło zwłaszcza powiązanie organów nadzorczych z rządem. W jednym przypadku (Niemcy) skończyło się to nawet uruchomieniem odpowiednich procedur korygujących (szczegóły patrz: Ch. KUNER, *European Data Protection Law. Corporate Compliance and Regulation*. Oxford – New York 2007, s. 17).

<sup>17</sup> Art. 8 ust. 2 u.o.d.o. Warto podkreślić, że jest to procedura identyczna z przypadkiem Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, a zatem konstytucyjnych organów kontroli państwowej i ochrony prawa.

<sup>18</sup> Art. 8 ust. 3 u.o.d.o.

<sup>19</sup> Art. 8 ust. 5 u.o.d.o.

<sup>20</sup> Art. 8 ust. 3 pkt 2 u.o.d.o.

<sup>21</sup> Art. 8 ust. 3 pkt 3 u.o.d.o.

<sup>22</sup> Art. 9 u.o.d.o.

<sup>23</sup> Art. 8 ust. 4 u.o.d.o.

<sup>24</sup> Art. 10 u.o.d.o.

<sup>25</sup> Art. 11 u.o.d.o.

<sup>26</sup> Dwie pozostałe to śmierć piastuna urzędu oraz utrata przez niego obywatelstwa polskiego (art. 8 ust. 7 u.o.d.o.).

pełnienia obowiązków na skutek choroby, sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu lub skazania prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa. Procedura odwoławcza jest analogiczna do przypadku powołania: GIODO może być odwołany jedynie przez Sejm, za zgodą Senatu<sup>27</sup>.

Generalnie status ustrojowy Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wzorowany jest na statusie konstytucyjnych organów kontroli państwowej i ochrony prawa. Panuje uzasadniona opinia, że gdyby prace nad u.o.d.o. zakończyły się wcześniej, to GIODO zyskałby rangę konstytucyjną, a podstawy regulacji tego urzędu znalazłyby się w rozdziale 9 Konstytucji RP obok przepisów o Najwyższej Izbie Kontroli, Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji. Rzeczywiście, wiele jest cech Generalnego Inspektora, które łączą go z powyższymi organami<sup>28</sup>. Z drugiej strony można porównać go do takich niezależnych organów regulacyjnych, jak Komisja Papierów Wartościowych (przemianowana później na Komisję Papierów Wartościowych i Giełd), Komisja Nadzoru Bankowego, Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych czy Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, które to organy nie mają statusu konstytucyjnego. Nie bez podstawy są też skojarzenia z inspekcjami państwowymi<sup>29</sup>. Trzeba zatem chyba przyjąć, że mamy tutaj do czynienia z organem hybrydalnym, łączącym cechy różnych typów organów.

### 1.3. Zadania i kompetencje

Kluczowym wyznacznikiem pozycji prawnej GIODO jest określenie sposobu jego działania oraz — jako konsekwencja tegoż — przyznane mu kompetencje. Jak już wiemy, organy ochrony danych osobowych powinny realizować funkcje nadzorcze w zakresie przetwarzania tych danych. Wykonywanie tego zadania może przybrać różne postaci. W państwach europejskich ukształtowały się dwa wzorcowe modele. Pierwszy model polega na nakierowaniu działalności organu na ochronę praw konkretnej jednostki. Organ nadzorczy działa wtedy z zasady na wniosek podmiotu danych i koncentruje się na działaniach zmierzających bezpośrednio do realizacji jej żądań — doprowadzenia do realizacji ochrony danych oraz, ewentualnie, zapewnienia odszkodowania za doznaną szkodę. Model ten

---

<sup>27</sup> Art. 8 ust. 8 u.o.d.o.

<sup>28</sup> Jego kompetencje nie mieszczą się w ramach tradycyjnego podziału władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, sposób powołania i odwołania, niezależność, sposób powołania zastępcy itd.

<sup>29</sup> Tak np. G. SIBIGA, *Postępowanie...*, op. cit., s. 120.

określany jest czasem mianem rzecznikowskiego (od pojęcia *ombudsman*). Kojarzony jest on głównie z państwami skandynawskimi. W modelu drugim działalność organu nadzorczego nastawiona jest na wymuszenie na zobowiązanych podmiotach realizacji prawa ochrony danych osobowych. Ochrona konkretnych praw podmiotów danych jest w tym przypadku traktowana jako pochodna szerszego wymogu — przestrzegania prawa. Organ nadzorczy działa więc z zasady z urzędu, wystąpienia na wniosek zainteresowanego mają w tym przypadku jedynie charakter uzupełniający. W omawianym modelu organ ochrony danych osobowych postępuje w sposób podobny do organów regulacyjnych w innych dziedzinach prawa, stąd nazwa nadawana temu modelowi — regulacyjny. Państwem, które można uznać za najbardziej reprezentatywny przykład tego typu rozwiązania, jest Francja<sup>30</sup>.

Międzynarodowe i europejskie akty prawne związane z ochroną danych osobowych pozostawiają państwom daleko idącą swobodę w wyborze modelu organu ochrony danych osobowych. Tłumaczyć to należy zasadą pomocniczości przyjętą zarówno w ramach porządku prawnego Rady Europy, jak i w prawie europejskim<sup>31</sup>. Nie oznacza to jednak, że akty te nie odnoszą się w ogóle do zadań, jakie powinny realizować organy w ramach kompetencji nadzorczych. Nie przesądzając kwestii wyboru modelu, omawiane akty wskazują konkretne kompetencje, w które powinny być wyposażone organy nadzoru. Należą do nich w szczególności: uprawnienia dochodzeniowe i interwencyjne, prawo do angażowania się w postępowania prawne<sup>32</sup>, rozpatrywanie skarg wnoszonych przez osoby, których dane dotyczą<sup>33</sup>, oraz monitorowanie procesu przetwarzania danych osobowych<sup>34</sup>. Sposób realizacji tych obowiązków zależy już jednak od konkretnych rozstrzygnięć na poziomie poszczególnych państw członkowskich<sup>35</sup>.

Polski GODO posiada rzecz jasna wszystkie kompetencje wymagane przez wspomniane wyżej akty prawa międzynarodowego i wewnętrznego.

<sup>30</sup> Zob. K.S. SELMER, *Data Protection Policy*. In: P. SEIPEL, ed., *From Data Protection to Knowledge Machines: Study of Law and Informatics*. Deventer 1990, s. 16 i n.; D. SMITH, *The Supervisory Authority: Ombudsman or Regulation, Proceedings of the Council of Europe Conference on Data Protection*. Warszawa 2001, s. 141.

<sup>31</sup> Jeśli chodzi o ochronę danych osobowych, wyraża się ona w ramach tego pierwszego porządku uznaniem charakteru postanowień konwencji nr 108 za minimalne (por.: Konwencja Rady Europy nr 108, art. 4 ust. 1), w ramach dyrektywy 95/46 natomiast — przyjęciem założenia, że państwom członkowskim należy zostawić „margines swobody manewru” w sposobie implementacji postanowień dyrektywy (por. Preambuła do dyrektywy 95/46, pkt 9 *in fine*).

<sup>32</sup> Protokół dodatkowy do konwencji nr 108, art. 1 ust. 2 pkt a; dyrektywa 95/46, art. 28 ust. 3.

<sup>33</sup> Protokół dodatkowy do konwencji nr 108, art. 1 ust. 2 pkt b; dyrektywa 95/46, art. 28 ust. 4.

<sup>34</sup> Tę ostatnią kompetencję przewiduje jedynie dyrektywa 95/46. Konkretnie zobowiązania państw członkowskich w tej kwestii określają art. 18–20.

<sup>35</sup> Wniosek taki płynie z analizy raportu Komisji Europejskiej (patrz: *First report on the implementation of the General Directive, Analyses and impact study on the implementation of Directive 95/46/EC in Member States* (2003); Brussels, 15.05.2003 COM(2003) 265 final, s. 39–41). Komentatorzy podkreślają, że Komisja kieruje się tu zasadą poszanowania wypracowanych na gruncie prawa wewnętrznego państw członkowskich metod ochrony danych osobowych (por. Ch. KUNER, *European Data Protection...*, op. cit., s. 13).

Jeśli chodzi o wybór modelu, polskie rozwiązania są zbliżone bardziej do modelu regulującego niż rzeczniowskiego. Kompetencje Generalnego Inspektora nie ograniczają się do działań nakierowanych na ochronę praw i interesów konkretnych osób, lecz obejmują również nadzór nad przestrzeganiem prawa o ochronie danych osobowych w ogóle, czyli także dbałość o interes ogólny (społeczny) w tej dziedzinie. Wyraża się to m. in. w wyposażeniu Generalnego Inspektora w uprawnienie do wszczynania i prowadzenia postępowań z urzędu<sup>36</sup>.

Poza kompetencjami nadzorczymi organy ochrony danych osobowych są wyposażone także w pewne dodatkowe obowiązki o charakterze uzupełniającym. Polegają one głównie na działaniach generalnych mających na celu dbanie o standardy przetwarzania danych osobowych. Również ta rola organów ochrony danych osobowych wynika bezpośrednio z przedstawionych wyżej aktów międzynarodowych i europejskich, a polskie rozwiązania w tej kwestii należy traktować jako ich implementację. Pierwszym dodatkowym typem wymogów są obowiązki w dziedzinie informacyjnej. Jak zostało to przedstawione w raporcie wyjaśniającym do protokołu dodatkowego do konwencji Rady Europy nr 108, interesujące nas organy powinny służyć informacją zarówno jednostkom, jak i użytkownikom danych osobowych w zakresie ich praw i obowiązków<sup>37</sup>. Są też zobowiązane do przygotowywania i podawania do publicznej wiadomości sprawozdań ze swojej działalności<sup>38</sup>. Polska ustawa o ochronie danych osobowych wyraźnie reguluje jedynie drugi z powyższych obowiązków. Generalny Inspektor składa raz do roku Sejmowi sprawozdanie ze swojej działalności wraz z wnioskami wynikającymi ze stanu przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych<sup>39</sup>. Kwestia pierwsza jednoznacznie uregulowana nie jest. Można ją ewentualnie potraktować jako element szerzej skonstruowanego wymogu podejmowania przez GODO przedsięwzięć w zakresie doskonalenia ochrony danych osobowych<sup>40</sup>. Jakkolwiek w praktyce Biuro GODO stara się odpowiadać na pytania zadawane przez zainteresowane podmioty, to stoi na stanowisku, że nie jest to ustawowy obowiązek Generalnego Inspektora<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> J. BARTA, P. FAJGIELSKI, R. MARKIEWICZ, *Komentarz do art. 12 ustawy o ochronie danych osobowych*. Lex 2011, pkt 3 i 4.

<sup>37</sup> Pkt 14.

<sup>38</sup> Dyrektywa 95/46, art. 28 ust. 5.

<sup>39</sup> Art. 20 u.o.d.o.

<sup>40</sup> Art. 12 pkt 6. Brak jednoznacznej regulacji w tej kwestii nie stanowi naruszenia Konwencji nr 108, gdyż wspomniany wymóg został określony nie w jej treści, a jedynie w raporcie wyjaśniającym, który nie ma wiążącego charakteru.

<sup>41</sup> Por. *Komunikat o pytaniach prawnych* zamieszczony na stronie <http://www.giodo.gov.pl/1520226/j/pl>. W komunikacie wyrażone jest stanowisko, że udzielanie informacji, wyjaśnień i porad dotyczących przepisów o ochronie danych osobowych nie należy do ustawowych zadań GODO i nie może być traktowane jako obowiązek tego organu. W szczególności nie stosuje się w tym przypadku terminów odpowiedzi określonych w kodeksie postępowania administracyjnego. Pomimo powyższego na stronach GODO można znaleźć odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania, poradniki, treści niektórych orzeczeń sądowych i decyzji GODO.



Drugi typ wymogów dodatkowych to uczestnictwo organów ochrony danych osobowych w procesie przygotowywania regulacji prawnych z zakresu ochrony danych osobowych. Dyrektywa 95/46 nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia konsultacji z organami ochrony danych osobowych w zakresie opracowywania nowych rozwiązań prawnych<sup>42</sup>. Organy ochrony danych osobowych powinny jednak służyć pomocą także w innych przypadkach, w szczególności gdy chodzi o ocenę przygotowanych rozwiązań regulacyjnych i administracyjnych, i to w przypadku zarówno podmiotów publicznych, jak i prywatnych (np. gdy podmioty takie opracowują kodeksy dobrych praktyk)<sup>43</sup>.

W Polsce wymóg określony w dyrektywie 95/46 został przełożony na uprawnienie GODO do opiniowania projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących ochrony danych osobowych<sup>44</sup>. Jeśli chodzi o kwestię drugą, to aż do 2011 r. nie było w tej sprawie żadnej szczególnej regulacji<sup>45</sup>. Dopiero nowelizacja u.o.d.o. z 29 października 2010 r.<sup>46</sup> nadała GODO kompetencję do kierowania, zarówno do podmiotów publicznych, jak i prywatnych, wystąpień zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony danych osobowych<sup>47</sup>. Ta sama nowelizacja rozszerzyła też kompetencje GODO w dziedzinie ustawodawczej, nadając mu prawo występowania do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej oraz o wydanie bądź zmianę aktów prawnych w sprawach dotyczących ochrony danych osobowych<sup>48</sup>.

Ostatnią dziedziną, co do której stawia się organom ochrony danych osobowych dodatkowe zadania, jest współpraca międzynarodowa<sup>49</sup>. Dyrektywa 95/46 nakazuje poszczególnym organom krajowym podjęcie współpracy, określając nawet zasady rozstrzygania ewentualnych sporów jurysdykcyjnych pomiędzy nimi<sup>50</sup>. Tworzy też formalne forum dla takiej współpracy w postaci organu gromadzącego organy ochrony danych osobowych z poszczególnych krajów<sup>51</sup>. Polska ustawa o ochronie danych osobowych dość lakonicznie odnosi się do tych spraw, formułując jedynie generalną kompetencję GODO do uczestniczenia w pracach międzynaro-

<sup>42</sup> Dyrektywa 95/46, art. 28 ust. 2.

<sup>43</sup> Raport wyjaśniający do protokołu dodatkowego do konwencji Rady Europy nr 108, pkt 16.  
<sup>44</sup> Art. 12 pkt 6 u.o.d.o.

<sup>45</sup> Kompetencje GODO w omawianym względzie można było ewentualnie wyinterpretować ze wspomnianego wyżej art. 12 pkt 6 u.o.d.o., który wśród zadań tego organu wymienia inicjowanie i podejmowanie przedsięwzięć w zakresie doskonalenia ochrony danych osobowych.

<sup>46</sup> Dz.U. z 2010 r., Nr 229, poz. 1497, nowelizacja zaczęła obowiązywać od 7 marca 2011 r.

<sup>47</sup> Art. 19a ust. 1 u.o.d.o. Przepis ten można widzieć także jako metodę realizacji przedstawionej wyżej funkcji informacyjnej.

<sup>48</sup> Art. 19 ust. 2 u.o.d.o.

<sup>49</sup> Art. 1 pkt 5 protokołu dodatkowego do Konwencji Rady Europy nr 108; dyrektywa 95/46, art. 28 ust. 6 *in fine*.

<sup>50</sup> Dyrektywa 95/46, art. 28 ust. 6.

<sup>51</sup> Chodzi o tzw. grupę roboczą (*Working Party*). Zob. dyrektywa 95/46, art. 29.

dowych organizacji i instytucji zajmujących się problematyką ochrony danych osobowych<sup>52</sup>.

### 1.4. Aparat pomocniczy

Tworząc urząd Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, u.o.d.o. stworzyła jednocześnie aparat pomocniczy GIODO w postaci Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Organizację oraz zasady działania Biura określa Prezydent RP, który poprzez rozporządzenie nadaje Biuru GIODO statut<sup>53</sup>. Obecnie, zgodnie ze statutem z 2011 r.<sup>54</sup>, w skład Biura wchodzi sześć departamentów: Organizacyjno-Administracyjny, Orzecznictwa, Legislacji i Skarg, Edukacji Społecznej i Współpracy Międzynarodowej, Inspekcji, Rejestracji Zbiorów Danych Osobowych oraz Informatyki; dwa zespoły: Zespół ds. Egzekucji Administracyjnej oraz Rzecznika Prasowego; trzy samodzielne stanowiska: do spraw ochrony informacji niejawnych, do spraw pracowniczych oraz do spraw audytu wewnętrznego, a także Dział Finansowy<sup>55</sup>. Nowelizacja ustawy o ochronie danych osobowych z 29 października 2010 r. wprowadziła ponadto możliwość tworzenia jednostek zamiejscowych Biura. Obecnie obowiązujący statut przewiduje dwie takie jednostki: w Katowicach — obejmującą obszar województw: śląskiego, opolskiego, dolnośląskiego, małopolskiego i podkarpackiego; oraz w Gdańsku — dla województw: pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego<sup>56</sup>. Ten sam statut pozwala również na utworzenie w ramach Biura GIODO Rady Naukowej<sup>57</sup>.

Niezależnie od Biura, poczynając od 2004 r., może być też powołany zastępca Generalnego Inspektora<sup>58</sup>. Powołania zastępcy GIODO dokonuje Marszałek Sejmu na wniosek samego GIODO<sup>59</sup>. Zakres zadań zastępcy określa Generalny Inspektor<sup>60</sup>, przydzielając mu do realizacji część swoich kompetencji<sup>61</sup>.

<sup>52</sup> Art. 12 pkt 7 u.o.d.o.

<sup>53</sup> Art. 13 ust. 3 u.o.d.o. Od 2011 r. przed nadaniem statutu Biuru Prezydent zasięga opinii Generalnego Inspektora (nowelizacja u.o.d.o. z 29 października 2010 r.).

<sup>54</sup> Załącznik do Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 października 2011 r. w sprawie nadania statutu Biuru Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych — Statut Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (Dz.U. z 2011 r., Nr 225, poz.1350).

<sup>55</sup> Statut Biura z 2011 r., § 4, § 3 pkt 1.

<sup>56</sup> Statut Biura z 2011 r., § 4. Do dziś takich jednostek nie powołano.

<sup>57</sup> Statut Biura z 2011 r., § 3 pkt 3. Rada taka została powołana w 2013 r.

<sup>58</sup> Możliwość taką wprowadził art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 22 stycznia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych oraz ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. z 2004 r., Nr 33, poz. 285).

<sup>59</sup> Wymogi, jakie powinien spełniać kandydat na zastępcę, odpowiadają wymogom, które musi spełnić kandydat na GIODO. Jedyna różnica polega na tym, że zastępca nie musi mieć wykształcenia prawniczego; musi posiadać wykształcenie wyższe, ale dowolne (art. 12a ust. 3 u.o.d.o.).

<sup>60</sup> Art. 12a ust. 2 u.o.d.o.

<sup>61</sup> J. BARTA, P. FAJGIELSKI, R. MARKIEWICZ, *Komentarz do art. 12(a)...*, op. cit., pkt 3.

## 2. Znaczenie i charakter postępowania

### 2.1. Kontrola w ustawie o ochronie danych osobowych

Za podstawę realizacji funkcji kontrolnej przez Generalnego Inspektora należy uznać art. 12 pkt 1 u.o.d.o. Zawiera on kompetencję ogólną GIODO do prowadzenia kontroli zgodności przetwarzania danych z przepisami o ochronie danych osobowych. Kontrola sprawowana przez GIODO ma charakter instytucjonalny<sup>62</sup>. Jednocześnie jest to kontrola specjalistyczna<sup>63</sup>. Może przybierać postać kontroli systematycznej, regularnej (periodycznej) lub kontroli sporadycznej, incydentalnej (*ad hoc*)<sup>64</sup>. W zależności od sytuacji może być to kontrola kompleksowa lub częściowa<sup>65</sup>. Jak to już podkreślono wyżej, GIODO nie tylko stoi na straży praw i interesów osób, których dane dotyczą, ale dba o realizację interesu ogólnego (społecznego) w zakresie przetwarzania danych osobowych. Prowadzenie kontroli nie musi być zatem powiązane z naruszeniem praw i interesów konkretnych osób, może zmierzać do zapewnienia zgodności działań kontrolowanego podmiotu z przepisami o ochronie danych osobowych.

Kontrola przewidziana w u.o.d.o. może być prowadzona w ramach dwóch różnych postępowań: postępowania kontrolnego oraz postępowania administracyjnego. Z pierwszym przypadkiem mamy do czynienia, gdy nie toczy się jeszcze postępowanie administracyjne. Postępowanie kontrolne może być wszczęte przez GIODO w dowolnym momencie i bez żadnego szczególnego powodu na podstawie ogólnej kompetencji zawartej w art. 12 pkt 1 (prowadzenie kontroli zgodności przetwarzania danych z przepisami o ochronie danych osobowych). Kontrolowany podmiot nie korzysta w tym przypadku z praw strony, a jedynie z uprawnień podmiotu kontrolowanego określonych w art. 16 ust. 2 i 3 u.o.d.o.<sup>66</sup>

Kontrola w ramach postępowania administracyjnego jest przeprowadzana, gdy takie zostanie wszczęte. Kontrola jest wtedy realizowana w ramach postępowania wyjaśniającego (dowodowego), o ile zachodzi taka potrzeba. Co ważne, wszczęcie postępowania administracyjnego może być skutkiem postępowania kontrolnego prowadzonego w trybie art. 12 ust. 1. Stanie się tak wtedy, gdy inspektor prowadzący kontrolę w trybie art. 12 ust. 1

---

<sup>62</sup> Zob. P. FAJGIELSKI, *Kontrola przetwarzania i ochrony danych osobowych. Studium teoretyczno-prawne*. Lublin 2008, s. 63 i n. Autor ten wyróżnia ponadto kontrolę indywidualną, sprawowaną przez osoby, których dane dotyczą, kontrolę funkcjonalną, realizowaną przez podmioty przetwarzające dane (zwłaszcza administratorów), oraz kontrolę uzupełniającą, którą wykonują inne podmioty, m.in. sądy i prokuratura.

<sup>63</sup> J. JAGIELSKI: *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa 1999, s. 239.

<sup>64</sup> J. BARTA, P. FAJGIELSKI, R. MARKIEWICZ, *Komentarz do art. 12...*, op. cit., pkt 3.

<sup>65</sup> Por. B. PIŁC, *oprac., ABC zasad kontroli przetwarzania danych osobowych*. Warszawa 2011, s. 16.

<sup>66</sup> G. SIBIGA: *Postępowanie...*, op. cit., s. 149.

stwierdzi naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych i w trybie art. 17 ust. 1 omawianej ustawy wystąpi do GIODO o wydanie decyzji administracyjnej. Podstawą wszczęcia postępowania administracyjnego będzie wtedy art. 18 ust. 1 u.o.d.o. Nie ma przeszkód, by w ramach wszczętego na skutek kontroli postępowania przeprowadzić dodatkowe czynności kontrolne (np. gdy konieczne jest uzupełnienie materiału dowodowego, gdy pojawiają się nowe okoliczności itd.)<sup>67</sup>.

Kontrola może być jednak przeprowadzona także w ramach postępowania administracyjnego, które nie było poprzedzone postępowaniem kontrolnym zarządzonym w trybie art. 12 ust. 1. Może do niej dojść w ramach ogólnego postępowania nakazowego wszczętego z urzędu przez GIODO lub na wniosek osoby zainteresowanej na podstawie tego samego art. 18 ust. 1 u.o.d.o., a także w ramach któregoś z postępowań szczególnych na podstawie odrębnych przepisów: w sprawie wykonania żądania zaprzestania przetwarzania danych osobowych ze względu na szczególną sytuację<sup>68</sup>, w sprawie naruszenia zakazu zautomatyzowanych rozstrzygnięć indywidualnych<sup>69</sup> lub w sprawie naruszenia poprawności, kompletności lub legalności przetwarzania danych osobowych<sup>70</sup>.

Jeśli kontrola jest przeprowadzana w ramach postępowania administracyjnego, to kontrolowanemu przysługują prawa strony, a dokumentacja kontrolna (protokół, opinie, ekspertyzy itd.) stają się dowodami w tym postępowaniu i są włączone do akt sprawy<sup>71</sup>.

Podsumowując, należy wskazać, że z formalnego punktu widzenia kontrola w ramach u.o.d.o. może realizować jedną z dwóch funkcji:

1. stanowić metodę dokonania oceny, czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania administracyjnego,
2. stanowić metodę zebrania materiału dowodowego w ramach toczącego się postępowania administracyjnego<sup>72</sup>.

Zgodnie z u.o.d.o. postępowanie w sprawach uregulowanych w tej ustawie prowadzi się według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, o ile przepisy u.o.d.o. nie stanowią inaczej<sup>73</sup>. Rozwiązanie powyższe znajdzie oczywiście zastosowanie także do postępowania kontrolnego, i to zarówno prowadzonego na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy, jak i będącego elementem nakazowego postępowania administracyjnego. Komentowane rozwiązanie oznacza, że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie subsydiarnie do postępowań

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> Art. 32 ust. 2 u.o.d.o.

<sup>69</sup> Art. 32a ust. 3a u.o.d.o.

<sup>70</sup> Art. 35 ust. 2 u.o.d.o.

<sup>71</sup> G. SIBIGA, *Postępowanie...*, op. cit., s. 149.

<sup>72</sup> Ibidem.

<sup>73</sup> Art. 22 u.o.d.o.

kontrolnych w zakresie ochrony danych osobowych. Komentatorzy podkreślają, że u.o.d.o. zawiera niewiele własnych proceduralnych regulacji, które byłyby odmienne od tych zawartych w kodeksie<sup>74</sup>. W interesującej nas dziedzinie kontroli będzie ich jednak całkiem sporo — szczególnie regulacja z u.o.d.o. obejmuje m.in. kwestię sposobu wszczęcia postępowania, statusu uczestników, czynności kontrolnych, sporządzania protokołu, konsekwencji wykazania w trakcie kontroli naruszeń prawa, w tym kwestii egzekucyjnych. W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera kwestia posiłkowego zastosowania w ramach omawianych procedur kontrolnych ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Jak to zauważono w jednym z podręczników, „przepisy k.p.a. ustanawiają standard procesowy czynności oraz gwarancji służących stronom postępowania, a także obowiązków organu prowadzącego postępowanie”<sup>75</sup>. Wyrazem tego standardu są przede wszystkim zasady ogólne. W postępowaniu kontrolnym w dziedzinie danych osobowych zastosowanie znajdują takie zasady, jak zasada legalności, zasada prawdy obiektywnej, zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, zasada pogłębiania zaufania do organów państwa, zasada informowania stron i pozostałych uczestników postępowania, zasada czynnego udziału strony w postępowaniu, zasada przekonywania, zasada szybkości i ograniczonego formalizmu postępowania, zasada pisemności czy zasada trwałości ostatecznych decyzji.

## 2.2. Zakres kontroli

Zakres podmiotowy kontroli został określony szeroko. Kontroli poddane mogą być zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne. Ustawa o ochronie danych osobowych wymienia w szczególności organy państwowe, organy samorządu terytorialnego, państwowe i komunalne jednostki organizacyjne, podmioty niepubliczne realizujące zadania publiczne oraz osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, jeżeli przetwarzają dane osobowe w związku z działalnością zarobkową, zawodową lub do realizacji celów statutowych. Chodzi o podmioty mające siedzibę albo miejsce zamieszkania zarówno w Polsce, na terytorium innego państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego, jak i w państwie trzecim, o ile przetwarzają one dane osobowe przy wykorzystaniu środków technicznych znajdujących się w Polsce<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> P. BARTA, P. LITWIŃSKI, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*. Warszawa 2013, komentarz do art. 22 pkt 2; G. SIBIGA, *Postępowanie...*, op. cit., s. 111.

<sup>75</sup> B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*. Warszawa 2001, s. 47.

<sup>76</sup> Art. 3 u.o.d.o.

Kontroli poddani być mogą zarówno administratorzy zbiorów danych zobowiązani do zgłoszenia zbiorów do rejestracji, administratorzy, którzy z mocy ustawy są z obowiązku rejestracyjnego zwolnieni, jak i tacy, którzy w ogóle nie prowadzą zbiorów (przetwarzają wyłącznie dane poza zbiorami). Kontroli poddany być może także podmiot, który nie jest administratorem danych osobowych, ale przetwarza dane na podstawie umowy zawartej na piśmie, zgodnie z zasadami określonymi w art. 31 u.o.d.o. (tzw. przetwarzający). W tej ostatniej kwestii przez długi czas istniały wątpliwości. Ostatecznie rozstrzygnęła je wspomniana wyżej nowelizacja u.o.d.o. z 2004 r., w ramach której wyraźnie przewidziano, że przepisy dotyczące kontroli stosuje się także w stosunku do omawianych podmiotów<sup>77</sup>.

Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy kontroli, to ujęty jest on równie szeroko. Nie ogranicza się do sprawdzania zgodności podejmowanych działań wyłącznie z ustawą o ochronie danych osobowych. Chodzi o wszelkie przepisy o ochronie danych osobowych, a zatem także o wiążące przepisy prawa międzynarodowego<sup>78</sup> i europejskiego, przepisy innych ustaw niż u.o.d.o., przepisy aktów wykonawczych do ustaw, a także przepisy prawa miejscowego. Kontrola może obejmować również przestrzeganie postanowień o charakterze wewnętrznym, przyjętych przez administratora na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących (np. regulaminów, polityki bezpieczeństwa, kodeksów dobrych praktyk itd.)<sup>79</sup>.

Kontroli poddany może zostać każdy przypadek przetwarzania danych osobowych, nie jest ona zatem ograniczona do danych zawartych w zbiorach<sup>80</sup>. Dotyczy wszelkich operacji przetwarzania dokonywanych na danych, w szczególności ich zbierania, utrwalania, przechowywania, opracowywania, zmieniania, udostępniania i usuwania<sup>81</sup>. Obejmuje zarówno działania, jak i zaniechania podmiotów kontrolowanych.

Od powyższych zasad u.o.d.o. przewiduje dwa typy wyjątków. Po pierwsze chodzi o przypadki, gdy u.o.d.o. nie stosuje się w ogóle, po drugie — gdy ograniczenia dotyczą prowadzenia postępowań w pewnym zakresie. Jeśli chodzi o pierwszy typ wyłączeń, to ustawy nie stosuje się w stosunku do osób fizycznych, które przetwarzają dane wyłącznie w celach osobistych lub domowych. Analogicznym wyłączeniem objęte są także podmioty mające siedzibę lub miejsce zamieszkania w państwie trzecim, które wykorzystują środki techniczne znajdujące się w Polsce wyłącznie do przekazywania danych. Dalej, u.o.d.o. nie stosuje się do prasowej działal-

<sup>77</sup> Art. 31 ust. 5 u.o.d.o.

<sup>78</sup> Przepisów ustawy nie stosuje się jednak, jeżeli umowa międzynarodowa, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, stanowi inaczej (art. 4 u.o.d.o.).

<sup>79</sup> A. Drozd, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz. Wzory pism i przepisy*. LexisNexis 2007, komentarz do art. 12 pkt 2.

<sup>80</sup> Por. art. 2 ust. 1 u.o.d.o.

<sup>81</sup> Art. 7 pkt 2 u.o.d.o.

ności dziennikarskiej w rozumieniu Prawa prasowego oraz do działalności literackiej lub artystycznej, chyba że wolność wyrażania poglądów i rozpowszechniania informacji istotnie narusza prawa i wolności osoby, której dane dotyczą<sup>82</sup>. Wyłączeniem objęte są także zbiory sporządzane doraźnie, wyłącznie ze względów technicznych, szkoleniowych lub w związku z dydaktyką w szkołach wyższych, które po ich wykorzystaniu są niezwłocznie usuwane albo poddawane anonimizacji<sup>83</sup>.

W kontekście prowadzenia kontroli przedstawione wyżej rozwiązania wyłączające należy rozumieć w ten sposób, że podmiot dokonujący kontroli po stwierdzeniu, iż stan faktyczny wyczerpuje znamiona któregoś z przedstawionych przepisów, powinien zaprzestać jakichkolwiek czynności kontrolnych w stosunku do przetwarzanych danych. Nie przysługują mu też żadne uprawnienia nadzorcze w tej kwestii.

Jeśli chodzi o przypadki, kiedy u.o.d.o. ogranicza możliwość prowadzenia postępowania kontrolnego, dotyczy to zbiorów danych osobowych zawierających informacje niejawne<sup>84</sup>, zbiorów dotyczących osób należących do kościoła lub innego związku wyznaniowego, o uregulowanej sytuacji prawnej, przetwarzanych na potrzeby tego kościoła lub związku wyznaniowego<sup>85</sup>, oraz zbiorów, które zostały uzyskane w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych przez funkcjonariuszy organów uprawnionych do tych czynności, o ile są przetwarzane przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne<sup>86</sup>. Tym razem ustawa nie wyłącza właściwości GIODO w ogóle, a jedynie ogranicza jego uprawnienia. W stosunku do zbiorów wymienionych wyżej Generalny Inspektor nie może skorzystać z uprawnień określonych w art. 12 pkt 2, art. 14 pkt 1 i 3–5 oraz art. 15–18 u.o.d.o. Oznacza to, że spośród czynności kontrolnych w dyspozycji inspektorów pozostają wyłącznie: żądanie złożenia pisemnych lub ustnych wyjaśnień oraz wezwanie i przesłuchanie osoby w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego. Inspektor nie może jednak sporządzić protokołu kontrolnego, a GIODO — skorzystać ze swych uprawnień nadzorczych (wydać decyzji lub rozpatrzyć skargi).

### **2.3. Cel i kryteria kontroli**

Celem kontroli GIODO jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie przestrzegania przez podmiot kontrolowany przepisów o ochronie danych

---

<sup>82</sup> Art. 3a u.o.d.o.

<sup>83</sup> Art. 2 ust. 3 u.o.d.o.

<sup>84</sup> Art. 43 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 43 ust. 2 u.o.d.o.

<sup>85</sup> Art. 43 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 43 ust. 2 u.o.d.o.

<sup>86</sup> Art. 43 ust. 1 pkt 1a w zw. z art. 43 ust. 2 u.o.d.o.

osobowych oraz udokumentowanie dokonanych ustaleń<sup>87</sup>. Jedynym kryterium omawianej kontroli jest kryterium legalności. Generalny Inspektor nie ma kompetencji do stosowania innych kryteriów kontroli — np. celowości, rzetelności, gospodarności itp. — bez względu na typ kontrolowanego podmiotu. Kontrola zasadniczo obejmuje: obserwowanie danej działalności lub stanu, ocenę, diagnozę przyczyn ewentualnych nieprawidłowości oraz sformułowanie wniosków<sup>88</sup>.

### **3. Wszczęcie i przebieg postępowania kontrolnego**

#### **3.1. Wszczęcie postępowania**

Kontrola realizowana w trybie art. 12 pkt 1 może zostać zarządzona w dowolnym czasie i bez wskazywania jakichkolwiek konkretnych przyczyn. Mamy tu do czynienia z dyskrecyjnym uprawnieniem Generalnego Inspektora, które nie musi być oparte na żadnym innym przepisie (nie trzeba wykazać kompetencji szczególnej). Decyzja o przeprowadzeniu kontroli może być podjęta na skutek powzięcia przez GİODO informacji o nieprawidłowościach (np. wskutek doniesień prasowych albo złożenia wniosku, uwag czy zastrzeżenia). Może być też powiązana z realizacją innych kompetencji GİODO (np. procedury rejestracji zbioru danych osobowych). Może również wynikać po prostu z planu kontroli przyjętego przez GİODO.

W przypadku, gdy kontrola ma być przeprowadzona w ramach postępowania administracyjnego — jak to wspomniano wyżej — kontrola stanowi element postępowania wyjaśniającego (dowodowego). Generalny Inspektor, aby zastosować nakaz administracyjny, musi najpierw udowodnić fakty, z których wynika naruszenie prawa. W większości przypadków będzie to wymagało zastosowania środków kontrolnych. Trzeba jednak podkreślić, że od tej zasady mogą istnieć wyjątki i sprawa może być załatwiona przez GİODO na podstawie dowodów przedstawionych przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub ze względu na fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ<sup>89</sup>. Kontrola nie jest zatem koniecznym elementem postępowania wyjaśniającego (dowodowego).

#### **3.2. Przebieg kontroli**

---

<sup>87</sup> B. PILC, oprac., *ABC zasad kontroli...*, op. cit., s. 23.

<sup>88</sup> J. JAGIELSKI, *Kontrola...*, op. cit., s. 9.

<sup>89</sup> Art. 35 § 2 w zw. z art. 3 kodeksu postępowania administracyjnego.



Czynności kontrolne mogą być wykonywane przez samego Generalnego Inspektora, jego zastępcę lub upoważnionych pracowników Biura GIO-DO, zwanych inspektorami<sup>90</sup>. W praktyce kontrole przeprowadzają zespoły kontrolne składające się najczęściej z trzech osób: dwóch pracowników (prawników) Departamentu Inspekcji Biura GIO-DO oraz jednego pracownika (informatyka) Departamentu Informatyki Biura GIO-DO<sup>91</sup>. Przed rozpoczęciem kontroli inspektorzy podejmują czynności przygotowawcze. Polegają one na zebraniu materiałów dotyczących kontroli oraz opracowaniu jej planu. W tym celu m.in. zapoznają się z materiałami będącymi w dyspozycji statutowych jednostek organizacyjnych Biura GIO-DO, mogą pozyskiwać informacje dostępne w Internecie i mediach, analizują właściwe przepisy i orzecznictwo itd. Na tej podstawie opracowany zostaje projekt upoważnienia do przeprowadzenia kontroli zawierający m.in. wskazanie kontrolowanego podmiotu, zbioru danych lub miejsca poddawanego kontroli, szczegółowy zakres kontroli oraz datę jej rozpoczęcia i przewidywany termin zakończenia. Projekt zatwierdzany jest przez Generalnego Inspektora lub jego zastępcę<sup>92</sup>.

W zależności od potrzeb kontrola może być planowana jako kompleksowa, a zatem dotyczyć wszystkich danych osobowych przetwarzanych przez kontrolowany podmiot oraz obejmować swoim zakresem wszystkie wymogi określone przepisami o ochronie danych osobowych, albo jako częściowa, czyli odnosić się do wybranych zagadnień (np. realizacji określonych obowiązków), zbiorów danych lub czynności przetwarzania<sup>93</sup>. Określenie przedmiotowego zakresu kontroli jest o tyle istotne, że inspektorzy przeprowadzający kontrolę są nim związani i nie mogą samodzielnie go rozszerzać<sup>94</sup>. Rodzi to pytanie, jak powinni zachować się inspektorzy w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wykraczających poza zakres prowadzonego postępowania kontrolnego. Jak się wydaje, bez względu na to, czy mamy do czynienia z kontrolą prowadzoną w trybie art. 12 pkt 1 u.o.d.o., czy w ramach toczącego się postępowania administracyjnego, zaobserwowanie nieprawidłowości powinno skutkować wszczęciem odrębnego postępowania — odpowiednio w trybie art. 12 pkt 1 lub w trybie art. 18 ust. 1 omawianej ustawy, w zależności od typu nieprawidłowości.

Termin kontroli jest ustalany przez GIO-DO. Zasadą jest, że kontrole są zapowiadane z kilkudniowym wyprzedzeniem. Podmioty, które mają być kontrolowane, informowane są najpierw telefonicznie, a następnie pi-

<sup>90</sup> Art. 14 u.o.d.o.

<sup>91</sup> B. Piłc, oprac., *ABC zasad kontroli...*, op. cit., s. 6.

<sup>92</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>93</sup> Ibidem, s. 16.

<sup>94</sup> Art. 15 ust. 4 pkt 4 u.o.d.o. Taką interpretację powyższego przepisu przedstawia B. Piłc (zob. *ABC zasad kontroli...*, op. cit., s. 23).

semnie lub faksem. Zapowiedź obejmuje ogólną informację o przedmiocie kontroli, terminie dokonania czynności oraz o dokumentach, które należy przygotować. Jeśli jednak okoliczności sprawy tego wymagają, kontrola może być przeprowadzona bez uprzedzenia (np. gdy zachodzi podejrzenie, że kontrolowany podmiot mógłby ukrywać dowody). Kontrola trwa zwykle kilka dni, jednak w niektórych przypadkach może rozciągnąć się nawet na kilka tygodni<sup>95</sup>. Istnieje wątpliwość, czy w przypadku przedsiębiorców do kontroli GIODO mają zastosowanie przepisy rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>96</sup>. Ustanawiają one wymogi co do zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia kontroli, terminu jej rozpoczęcia i prowadzenia, czasu trwania, liczby kontroli w roku itd. Zdania komentatorów w tej kwestii są podzielone<sup>97</sup>. Jak pokazuje praktyka, Generalny Inspektor stara się respektować wymogi nakładane przez omawianą ustawę<sup>98</sup>.

Czynności kontrolne przeprowadza się w siedzibie kontrolowanego podmiotu lub w innym miejscu wskazanym jako obszar przetwarzania danych osobowych. Miejszem takim może być np. siedziba podmiotu, któremu administrator powierzył przetwarzanie danych osobowych, czy miejsce przechowywania dokumentacji zawierającej dane osobowe. Czynności kontrolne mogą być wykonane także w prywatnym domu czy mieszkaniu, o ile zostały one wskazane jako pomieszczenia, w których zlokalizowany jest zbiór danych, lub pomieszczenia, w których przetwarza się dane poza zbiorem danych<sup>99</sup>.

Kontrolę przeprowadza się wyłącznie po okazaniu imiennego upoważnienia oraz legitymacji służbowej inspektora Biura GIODO<sup>100</sup>. Przed podjęciem czynności kontrolnych inspektorzy Biura GIODO powinni się więc zgłosić do kontrolowanego — osoby fizycznej będącej administratorem danych lub kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej — celem okazania powyższych dokumentów<sup>101</sup>. Wzmiankowane upoważnienie nie tylko identyfikuje inspektorów, ale realizuje ponadto funkcję informacyjną o kontroli, gdyż określa m.in. podstawy prawne przeprowadzenia kontroli, jej zakres przedmiotowy i podmiotowy, w tym np. zbiory danych i miejsca

<sup>95</sup> B. Piłc, *oprac., ABC zasad kontroli...*, op. cit., s. 17.

<sup>96</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r., Nr 155, poz. 1095 ze zm.).

<sup>97</sup> Za niestosowaniem omawianych przepisów opowiadają się m.in. J. BARTA, P. FAJGIELSKI, R. MARKIEWICZ (*Komentarz do art. 14...*, op. cit., pkt 8). Przeciwnie zdanie wyrazili m.in. P. BARTA, P. LITWIŃSKI, *Ustawa...*, op. cit., komentarz do art. 14, pkt 17 i n.).

<sup>98</sup> B. Piłc, *oprac., ABC zasad kontroli...*, op. cit., s. 28–29.

<sup>99</sup> Art. 14 pkt 1 u.o.d.o.

<sup>100</sup> Wzór określony został w załącznikach do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie wzorów imiennego upoważnienia i legitymacji służbowej inspektora Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (Dz.U., Nr 94, poz. 923 ze zm.) zmienionego rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 maja 2011 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wzorów imiennego upoważnienia i legitymacji służbowej inspektora Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (Dz.U., Nr 103, poz. 601).

<sup>101</sup> Art. 15 ust. 3 w zw. z ust. 1 u.o.d.o.

poddawane kontroli, daty rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli, a także pouczenie kontrolowanego podmiotu o jego prawach i obowiązkach<sup>102</sup>. Ta ostatnia informacja powinna obejmować m.in. wskazanie sposobu wnoszenia uwag, zastrzeżeń, poprawek i sprostowań do protokołu kontroli. Osoba uprawniona do reprezentacji kontrolowanego podmiotu poświadczająca zapoznanie się z pouczeniem poprzez złożenie pod nim podpisu<sup>103</sup>.

Ustawa o ochronie danych osobowych zawiera enumeratywne wyliczenie czynności kontrolnych, do których realizacji uprawnieni są inspektorzy. Mają oni następujące prawa:

1. wstępu, w godzinach od 6.00 do 22.00, za okazaniem imiennego upoważnienia i legitymacji służbowej, do pomieszczenia, w którym zlokalizowany jest zbiór danych, oraz pomieszczenia, w którym przetwarzane są dane poza zbiorem danych, i przeprowadzenia niezbędnych badań lub innych czynności kontrolnych w celu oceny zgodności przetwarzania danych z ustawą,
2. żądania złożenia pisemnych lub ustnych wyjaśnień oraz wzywania i przesłuchiwania osoby w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego,
3. wglądu do wszelkich dokumentów i wszelkich danych mających bezpośredni związek z przedmiotem kontroli oraz sporządzania ich kopii,
4. przeprowadzania oględzin urządzeń, nośników oraz systemów informatycznych służących do przetwarzania danych,
5. zlecania sporządzania ekspertyz i opinii<sup>104</sup>.

O ile tak stanowią przepisy szczególne, w trakcie kontroli GIODO może pozyskiwać informacje objęte tajemnicami<sup>105</sup>. Inspektorzy, zgodnie z ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych<sup>106</sup>, posiadają poświadczenie bezpieczeństwa, upoważniające do dostępu do informacji niejawnych, stanowiących tajemnicę służbową, oznaczonych klauzulą „poufne”.

Inspektor przeprowadzający kontrolę jest zobowiązany do przestrzegania uprawnień, które przysługują kontrolowanemu podmiotowi. W szczególności kontrola nie może przekraczać zakresu przedmiotowego określonego w upoważnieniu udzielonym przez Generalnego Inspektora, np. inspektor nie może żądać okazania dokumentów czy prowadzić przesłuchań co do okoliczności, które nie mają związku z przedmiotem kontroli.

---

<sup>102</sup> Art. 15 ust. 4 u.o.d.o.

<sup>103</sup> B. Piłc, oprac., *ABC zasad kontroli...*, op. cit., s. 23.

<sup>104</sup> Art. 14 pkt 1–5 u.o.d.o.

<sup>105</sup> A. Drozd, *Ustawa o ochronie danych osobowych...*, op. cit., komentarz do art. 12 pkt 2

<sup>106</sup> Dz.U., Nr 182, poz. 1228.

Musi też przestrzegać szczególnych przepisów proceduralnych dotyczących realizacji czynności kontrolnych, np. prowadząc kontrolę zbiorów, które zostały uzyskane w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych przez funkcjonariuszy organów uprawnionych do tych czynności, inspektor może uzyskać wgląd do zbioru jedynie za pośrednictwem upoważnionego przedstawiciela kontrolowanej jednostki<sup>107</sup>. W swoich działaniach inspektor powinien kierować się obiektywizmem. Jest też zobowiązany do zachowania w poufności informacji, które uzyskał, wykonując czynności kontrolne<sup>108</sup>.

Realizacja przez inspektorów czynności kontrolnych jest dokumentowana. Inspektorzy sporządzają z poszczególnych czynności kontrolnych protokoły, które zostają dołączone w postaci załączników do protokołu podsumowującego kontrolę. Analiza uprawnień kontrolnych inspektorów pozwala określić trzy typy protokołów sporządzanych w ramach czynności kontrolnych:

1. protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień,
2. protokół przesłuchania świadka,
3. protokół oględzin.

Kierownik kontrolowanej jednostki organizacyjnej oraz kontrolowana osoba fizyczna będąca administratorem danych osobowych są zobowiązani umożliwić inspektorowi przeprowadzenie czynności kontrolnych<sup>109</sup>. Nie chodzi jedynie o przyjęcie postawy biernej wobec działań inspektorów (nieprzeszkadzanie), ale o czynną pomoc, np. udostępnianie dokumentów, udzielanie wyjaśnień, umożliwianie wstępu do pomieszczeń, aranżowanie rozmów z pracownikami, zapewnianie dostępu do urządzeń, na których przetwarzane są dane itd. Poczynając od 2010 r., sabotowanie działań inspektorów w postaci udaremniania lub utrudniania wykonywania czynności kontrolnych uznane zostało za przestępstwo<sup>110</sup>.

### **3.3. Protokół**

Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.o.d.o. na podstawie czynności kontrolnych inspektor sporządza protokół. Protokół kontroli zawiera elementy wskazane w art. 16 ust. 1a ustawy<sup>111</sup>. Najogólniej rzecz biorąc, w protokole znajduje się opis stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli, w tym opis ustalonych w trakcie kontroli nieprawidłowości z uwzględnieniem przyczyn ich powstania, zakresu i skutków oraz wskazaniem osób za nie odpowie-

---

<sup>107</sup> Art. 15 ust. 2 w zw. z art. 43 ust. 1 pkt 1a u.o.d.o.

<sup>108</sup> B. Piłc, oprac., *ABC zasad kontroli...*, op. cit., s. 23–24.

<sup>109</sup> Art. 15 ust. 1 u.o.d.o.

<sup>110</sup> Art. 54a u.o.d.o.

<sup>111</sup> Początkowo ustawa nie precyzowała treści protokołu. Doprecyzowania elementów, które powinny znaleźć się w protokole, dokonano wspomnianą wyżej ustawą nowelizującą z dnia 29 października 2010 r.

działnych<sup>112</sup>. Załącznikami do protokołu kontroli są wspomniane wyżej protokoły poszczególnych czynności kontrolnych oraz inne dowody związane z kontrolą.

Inspektor sporządza protokół kontroli w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden doręcza się kontrolowanemu podmiotowi lub osobie przez niego upoważnionej. Drugi egzemplarz zostaje dołączony do akt kontroli. Kontrolowany ma prawo wnieść zastrzeżenia i uwagi do sporządzonego protokołu<sup>113</sup>. Robi to na piśmie. Mogą one dotyczyć zarówno ustaleń zawartych w protokole, jak i sposobu przeprowadzenia kontroli. Stanowisko kontrolowanego musi być umotywowane. Przepisy nie zobowiązują inspektora do ustosunkowania się do przedstawionych zastrzeżeń i uwag kontrolowanego, w praktyce jednak inspektor najczęściej odpowiada na nie, i to na piśmie<sup>114</sup>.

Podpisanie protokołu bez zastrzeżeń oznacza, że kierownik kontrolowanej jednostki przyjmuje do wiadomości ustalenia kontroli i jej oceny<sup>115</sup>. W przeciwnym wypadku może on skorzystać z prawa odmowy podpisania protokołu. Inspektor czyni o tym wzmiankę w protokole. Podmiot, który odmówił złożenia podpisu, może w takim przypadku przedstawić swoje stanowisko bezpośrednio Generalnemu Inspektorowi. Czyni to w formie pisemnej w terminie 7 dni, licząc od dnia przedstawienia protokołu do podpisu<sup>116</sup>. Choć ustawa nie reguluje tej kwestii jednoznacznie, przyjmuje się, że stanowisko przedstawione GODO powinno zawierać wyjaśnienie przyczyn odmowy podpisania protokołu<sup>117</sup>.

## **4. Wynik postępowania kontrolnego i środki zaskarżenia**

### **4.1. Konsekwencje administracyjnoprawne**

Na podstawie zebranego w toku kontroli materiału dowodowego inspektor przedstawia wnioski z kontroli. Jeżeli kontrola doprowadzi do stwierdzenia naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, inspektor występuje do Generalnego Inspektora o wydanie decyzji nakazującej

---

<sup>112</sup> J. BARTA, P. FAJGIELSKI, R. MARKIEWICZ, *Komentarz do art. 16...*, op. cit., pkt 1.

<sup>113</sup> Art. 16 ust. 2 u.o.d.o.

<sup>114</sup> B. PIŁC, oprac., *ABC zasad kontroli...*, op. cit., s. 26.

<sup>115</sup> J. JAGIELSKI, *Kontrola...*, op. cit., s. 124.

<sup>116</sup> Taką interpretację przyjął GODO. Por. B. PIŁC, oprac., *ABC zasad kontroli...*, op. cit., s. 24.

<sup>117</sup> J. BARTA, P. FAJGIELSKI, R. MARKIEWICZ, *Komentarz do art. 16...*, op. cit., pkt 3.

przywrócenie stanu zgodnego z prawem<sup>118</sup>. Inspektor może wnioskować o zastosowanie jednego lub kilku z następujących środków:

1. usunięcie uchybień,
2. uzupełnienie, uaktualnienie, sprostowanie, udostępnienie lub nieudostępnienie danych osobowych,
3. zastosowanie dodatkowych środków zabezpieczających zgromadzone dane osobowe,
4. wstrzymanie przekazywania danych osobowych do państwa trzeciego,
5. zabezpieczenie danych lub przekazanie ich innym podmiotom,
6. usunięcie danych osobowych.

Na podstawie wystąpienia inspektora, który przeprowadził kontrolę, Generalny Inspektor wszczyna postępowanie administracyjne w trybie art. 61 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego. Jak wspomniano wyżej, w ramach takiego postępowania — dokładnie postępowania wyjaśniającego (dowodowego) — mogą zostać ponownie przeprowadzone czynności kontrolne. Na skutek przeprowadzenia postępowania administracyjnego może zostać wydana jedna z dwóch decyzji administracyjnych:

1) jeżeli zostały naruszone przepisy o ochronie danych osobowych, to nakazująca przywrócenie stanu zgodnego z prawem (dokładną treść nakazu określa art. 18 ust. 1 pkt 1–6 u.o.d.o.),

2) jeżeli do naruszenia prawa nie doszło lub kontrolowany podmiot usunął uchybienia i przywrócił stan zgodny z prawem, to o umorzeniu postępowania.

Na decyzję wydaną przez Generalnego Inspektora w opisanym wyżej trybie stronie nie przysługuje odwołanie. Jeżeli kontrolowany podmiot kwestionuje skierowaną do niego decyzję, może zwrócić się do Generalnego Inspektora z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy<sup>119</sup>. Na decyzję Generalnego Inspektora będącą rezultatem ponownego rozpatrzenia sprawy przysługuje skarga do sądu administracyjnego<sup>120</sup>. Należy podkreślić, że skargi tej nie można wnieść bez uprzedniego złożenia wniosku do Generalnego Inspektora o ponowne rozpatrzenie sprawy<sup>121</sup>. Sądem właściwym do wniesienia skargi jest Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie<sup>122</sup>. Na wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>123</sup>.

---

<sup>118</sup> Art. 17 ust. 1 w zw. z art. 18 ust. 1 u.o.d.o.

<sup>119</sup> Art. 21 ust. 1 u.o.d.o.

<sup>120</sup> Art. 21 ust. 2 u.o.d.o.

<sup>121</sup> Art. 52 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 658 ze zm.), dalej: p.p.s.a.

<sup>122</sup> Art. 13 § 2 p.p.s.a.

<sup>123</sup> Art. 173 p.p.s.a.

Poczynając od 7 marca 2011 r.<sup>124</sup>, Generalny Inspektor uzyskał kompetencje egzekucyjne w zakresie wydanych przez siebie decyzji. Dokładnie jest on uprawniony do zapewnienia wykonania przez zobowiązanych obowiązków o charakterze niepieniężnym wynikających z decyzji GIODO przez stosowanie środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2012 r., poz. 1015, ze zm.)<sup>125</sup>. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych został dodany do katalogu organów egzekucyjnych przewidzianych w tej ostatniej ustawie<sup>126</sup>, a obowiązki z zakresu ochrony danych osobowych nakładane poprzez decyzję GIODO uzupełniły wykaz obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej<sup>127</sup>. Teoretycznie GIODO może stosować wszystkie środki egzekucyjne dotyczące obowiązków o charakterze niepieniężnym przewidziane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w praktyce jednak w grę wchodzić będzie jedynie grzywna w celu przymuszenia oraz — ewentualnie<sup>128</sup> — wykonanie zastępcze. Jeśli chodzi o pierwszy z przedstawionych środków, to może być on stosowany wielokrotnie, przy czym każdorazowo nałożona grzywna w stosunku do osób fizycznych nie może przekraczać 10 tys. zł, a w stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej — 50 tys. zł. W przypadku wielokrotnego stosowania omawianego środka ich łączny wymiar w stosunku do osób fizycznych nie może przekroczyć 50 tys. zł, a w stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej — 200 tys. zł<sup>129</sup>.

## 4.2. Konsekwencje dyscyplinarne

Na podstawie ustaleń kontroli inspektor może żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub innego przewidzianego prawem postępowania przeciwko osobom winnym dopuszczenia do uchybień<sup>130</sup>. Skorzystanie z powyższego uprawnienia zostało pozostawione decyzji inspektora. Odpowiedzialność dyscyplinarna obejmuje wyłącznie pracowników służby

---

<sup>124</sup> Na podstawie wielokrotnie wspomianej wyżej noweli ustawy o ochronie danych osobowych z dnia 29 października 2010 r.

<sup>125</sup> Art. 12 pkt 3 u.o.d.o.

<sup>126</sup> Art. 20 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

<sup>127</sup> Art. 2 § 1 pkt 12 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

<sup>128</sup> W literaturze można spotkać stanowisko kwestionujące możliwość zastosowania środków egzekucyjnych innych niż grzywna w celu przymuszenia. Por. J. BARTA, P. FAJGIELSKI, R. MARKIEWICZ, *Komentarz do art. 12...*, op. cit., pkt 15.

<sup>129</sup> Art. 121 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r., Nr 229, poz. 1954 ze zm.).

<sup>130</sup> Art. 17 ust. 2 u.o.d.o.

publicznej naruszających obowiązki pracownicze<sup>131</sup>. Do pozostałych zatrudnionych należy odnieść pojęcie „innego przewidzianego prawem postępowania”. Chodzić będzie w tym przypadku o odpowiedzialność porządkową zgodnie z art. 108 i n. kodeksu pracy<sup>132</sup>. Należy zatem przyjąć, że przedstawione rozwiązanie oznacza odesłanie do reguł odpowiedzialności wynikających z prawa pracy.

Kontrolowany podmiot jest obowiązany do poinformowania Generalnego Inspektora w określonym terminie o wynikach tego postępowania i podjętych działaniach<sup>133</sup>. W praktyce GIODO kieruje do podmiotu, od którego inspektor zażądał wszczęcia wskazanego postępowania, pismo („wniosek”) wskazujące imiennie osoby, których żądanie wszczęcia postępowania dotyczy, oraz przedstawiające zebrane w trakcie kontroli dowody świadczące o ich winie. Pismo GIODO zawiera także określenie terminu, w którym jego adresat powinien przedstawić informację o wynikach omawianego postępowania i podjętych działaniach<sup>134</sup>.

#### 4.3. Konsekwencje karnoprawne

W razie stwierdzenia, że działanie lub zaniechanie kierownika jednostki organizacyjnej, jej pracownika lub innej osoby fizycznej będącej administratorem danych wyczerpuje znamiona któregoś z przestępstw określonego w u.o.d.o., Generalny Inspektor kieruje do organu powołanego do ścigania przestępstw zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, dołączając dowody dokumentujące podejrzenie<sup>135</sup>. Organem właściwym będzie niemal zawsze prokuratura. Na odmowę wszczęcia postępowania Generalnemu Inspektorowi służy zażalenie. W postępowaniu karnym wszczętym na skutek zawiadomienia GIODO nie służy status pokrzywdzonego, nie przysługują mu też żadne środki procesowe pozwalające w tym postępowaniu uczestniczyć<sup>136</sup>.

#### 5. Podsumowanie

Dokonując oceny przedstawionej procedury, należy zauważyć, że powinna ona być widziana w kontekście szeroko pojętego zagadnienia bez-

---

<sup>131</sup> T. KUCZYŃSKI, *Ochrona danych osobowych w stosunkach zatrudnienia*, „Przegląd Sądowy”, nr 11–12/1998, s. 128.

<sup>132</sup> J. BARTA, P. FAJGIELSKI, R. MARKIEWICZ, *Komentarz do art. 17...*, op. cit., pkt 1.

<sup>133</sup> Art. 17 ust. 2 u.o.d.o.

<sup>134</sup> B. PILC, *oprac., ABC zasad kontroli...*, op. cit., s. 27–28.

<sup>135</sup> Art. 19 u.o.d.o. Enumeratywny wykaz przestępstw, których dotyczy omawiany przepis, został zawarty w art. 49–54a ustawy.

<sup>136</sup> J. BARTA, P. FAJGIELSKI, R. MARKIEWICZ, *Komentarz do art. 19...*, op. cit.; P. BARTA, P. LITWIŃSKI, *Ustawa...*, op. cit., komentarz do art. 19, pkt 3.



pieczeństwa informacyjnego. Zarówno ona, jak i przedstawiony organ — Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych — realizują powinności państwa w tym zakresie nałożone na nie przez Konstytucję oraz zobowiązania międzynarodowe. Pojęcie bezpieczeństwa informacyjnego musi być w tym ujęciu rozumiane dwojako. Z jednej strony jako bezpieczeństwo indywidualne jednostki, która ma prawo domagać się ochrony przed naruszeniem jej wolności i praw, w szczególności prawa do prywatności i prawa do ochrony danych osobowych, z drugiej strony jako element bezpieczeństwa narodowego (państwowego), czyli jako mechanizm przeciwdziałania zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom dobra wspólnego w omawianej dziedzinie. Kontrola GIODO ma więc charakter kombinowany — jej zadaniem jest dbanie zarówno o interes osób, których dane dotyczą, jak i o interes państwowy.

## **Streszczenie**

Rozdział przedstawia charakterystykę Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych jako organu kontrolnego oraz prowadzonego przez niego postępowania kontrolnego. Przedstawione zostały zagadnienia genezy organu GIODO, jego charakteru prawnego, zadań i kompetencji oraz aparatu pomocniczego. Rozdział omawia także problematykę znaczenia i charakteru postępowania, ze szczególnym uwzględnieniem jego zakresu, celu oraz kryteriów kontroli, przedstawia jego kolejne etapy, poczynając od wszczęcia, poprzez przebieg samej kontroli, a kończąc na sporządzeniu protokołu, oraz wskazuje podstawowe konsekwencje (administracyjno-prawne, dyscyplinarne i karnoprawne).